



NUE 200-A-2019 (CE)

contra Ministerio de Salud (MINSAL)

Resolución Definitiva

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: San Salvador, a las diez horas con cincuenta y siete minutos del diez de marzo de dos mil veinte.

Descripción del caso:

I. El presente procedimiento de apelación ha sido promovido por [REDACTED] en adelante el apelante, en contra de la resolución emitida por el oficial de información del Ministerio de Salud, -MINSAL-, de fecha 27 de agosto de dos mil diecinueve.

El apelante requirió la información concerniente a: "1) copia certificada del documento que contenga el acto administrativo emitido por la autoridad correspondiente del Ministerio de Salud mediante el cual se nombra a cada uno de los directores de hospitales de segundo y tercer nivel, direcciones regionales de salud, direcciones nacionales del MINSAL, Gerente General de operaciones, que a la fecha de esta solicitud estén desempeñándose en los cargos aforesados; 2) copia certificada de la resolución ministerial n° 66 y la resolución n°102 referentes a la concesión a las organizaciones laborales del MINSAL de tiempo laboral para desarrollar actividades sindicales; 3) copia certificada de la resolución mediante la cual se concede tiempo laboral a los integrantes del sindicato de trabajadores de salud (SITRASALUD); 4) copia certificada del documento que contenga el acto administrativo mediante el cual se le asigna al Gerente General de operaciones [REDACTED] adicionales a las establecidas en el manual general de puestos de trabajo del MINSAL; 5) copias certificadas de los documentos sean estos títulos, certificados, diplomas, etc., que acrediten la formación profesional del Gerente General de operaciones [REDACTED] (SIC)".



Al respecto, el oficial de información del MINSAL orientó su resolución en los términos siguientes: i) en relación a la copia certificada de la resolución ministerial N°102 referente a la concesión a las organizaciones laborales del MINSAL, de tiempo laboral para desarrollar actividades sindicales, se declaró inexistente por no contar con evidencia, que determinase que la misma haya sido generada; ii) denegatoria del acceso, por declaratoria preexistente de reserva, en razón a la copia certificada del documento que contenga el acto administrativo emitido por la autoridad correspondiente del Ministerio de Salud mediante el cual se ha nombrado a cada uno de los directores de hospitales de segundo y tercer nivel, direcciones regionales de salud, direcciones nacionales del MINSAL, Gerente General de Operaciones, que a la fecha de esta solicitud estén desempeñándose en los cargos anotados; y, iii) en correspondencia a las copias certificadas de los documentos, sean estos títulos, certificados, diplomas, etc., que acrediten la formación profesional del Gerente General de operaciones [REDACTED] se comunicó que el Sistema de Información de Recursos Humanos, no posee registros laborales, que correspondan a dicho nombre.

Por otra parte, el apelante manifestó que el MINSAL no se pronunció respecto a: “la copia certificada de la resolución mediante la cual se concede tiempo laboral a los integrantes del Sindicato de Trabajadores de Salud (SITRASALUD).

II. Este Instituto admitió la apelación y designó a la Comisionada **Claudia Liduvina Escobar Campos**, para instruir el procedimiento y elaborar el proyecto de resolución del caso. Asimismo, se corrió traslado al MINSAL, para que rindiera su informe justificativo de conformidad con el Art. 88 de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

El ente obligado remitió dicho informe, detallando los procedimientos seguidos por el oficial de información y las respuestas proporcionadas por las unidades administrativas, frente a la solicitud de información. Dichas manifestaciones, serán analizadas en la sección “**Análisis del caso**” de la presente resolución.

III. El 17 de diciembre de 2019, se celebró la audiencia oral con la presencia de las partes. En dicho acto, el MINSAL, presentó la documentación siguiente: *1) copia certificada del documento que contenga el acto administrativo emitido por la autoridad correspondiente del Ministerio de Salud mediante el cual se ha nombrado a cada uno de los directores de hospitales de segundo y tercer nivel, direcciones regionales de salud, direcciones nacionales*

del MINSAL, Gerente General de Operaciones, que a la fecha de esta solicitud estén desempeñándose en los cargos anotados; y 2) copias simples de los documentos, sean estos títulos, certificados, diplomas, etc., que acrediten la formación profesional del Gerente General de operaciones [REDACTED]

Sin embargo, el apelante manifestó que en correlación al punto 1) descrito en el párrafo anterior, la información presentada es incompleta; y en razón del numeral 2) MINSAL proporcionó la información en formato incorrecto, pues se trata de copias certificadas.

IV. El 3 de enero de este año, el MINSAL; a través de su apoderado general, remitió a este Instituto, la información concerniente a copias certificadas de los acuerdos de nombramientos de los Directores de Hospitales Nacionales y de los Directores de las Regionales de Salud. Asimismo, enfatizó que los procesos de selección para optar a cargos de Directores de Hospitales Nacionales y de Directores Regionales no existen, según memorándum N° 2020-8500-001, emitido por la Jefatura de la Unidad de Recursos Humanos.

Por consiguiente, el apelante manifestó que la información entregada se encuentra incompleta, ya que no se realizaron las búsquedas respectivas, en las distintas unidades administrativas.

Análisis del caso

Previo a iniciar el presente análisis del caso, este Instituto tiene a bien indicar que el acceso a la información pública es un derecho constitucional implícito, es decir, no regulado expresamente en la Constitución (Cn). Sin embargo, este tiene una condición indiscutible de derecho fundamental surgida del derecho a la libertad de expresión, regulado en el Art. 6 de la Cn. Asimismo, este derecho comprende la facultad de buscar, recibir y difundir datos, ideas o informaciones de toda índole, pública o privada, que tengan interés público.

De igual forma, se enmarca en el ámbito de las libertades individuales, aunque también tiene un carácter colectivo que adquiere relevancia para el fortalecimiento del Estado democrático de derecho, porque su ejercicio garantiza la transparencia y permite a las personas acceder libremente a la información en poder de las instituciones del Estado, como un mecanismo de control social a la gestión pública.



En este sentido y con base a lo indicado por el apelante en su último escrito, supone la delimitación al objeto de estudio siguiente: 1) *copia certificada del documento que contenga el acto administrativo emitido por la autoridad correspondiente del Ministerio de Salud mediante el cual se nombra Director de la Región de Salud Central*; 2) *copia certificada de la resolución ministerial n° 102 referentes a la concesión a las organizaciones laborales del MINSAL de tiempo laboral para desarrollar actividades sindicales*; 3) *copia certificada de la resolución mediante la cual se concede tiempo laboral a los integrantes del sindicato de trabajadores de salud (SITRASALUD)*; y 4) *copias certificadas de los documentos sean estos títulos, certificados, diplomas, etc., que acrediten la formación profesional del Gerente General de operaciones* [REDACTED]

El análisis jurídico del presente caso seguirá el *iter* lógico siguiente: I) breves consideraciones del principio de máxima divulgación; II) la inexistencia de la información; III) aplicación casuística; y IV) comedimientos con respecto a los plazos de cumplimiento debido a emergencia nacional que vive nuestro país en la actualidad.

I. El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema Interamericano, como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir información contenida en el Art. 13 de la Convención Americana. En este sentido, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han establecido que el derecho de acceso a la información debe estar regido por el “principio de máxima divulgación”¹. Asimismo, el numeral 1° de la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” del Comité Jurídico Interamericano, ha establecido que “toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones”².

De manera análoga con el marco interamericano de protección de los derechos humanos, el Art. 4 letra “a” de la LAIP, insta a la máxima publicidad, como principio

¹ Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 93; Corte I.D.H., Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230.

² CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), Principios sobre el derecho de acceso a la información, 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 7. Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.p

rector del acceso a la información pública; el cual demanda que la información en poder de los entes obligados es pública, accesible y sometida a un régimen limitado de excepciones.

En ese orden de ideas, para garantizar dicho principio, la LAIP configuró un procedimiento sencillo y expedito que facilita el acceso de la información pública a toda persona. Asimismo, la CIDH, ha manifestado que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, de manera que toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones³.

El principio de máxima publicidad, tiene tres características *sine qua non* frente a la información que produzca, administra o se encuentra en poder de los entes obligados⁴, estos son: a) el derecho de acceso es la regla y el secreto es la excepción⁵; b) la carga probatoria para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer al órgano que fue solicitada⁶; y, c) preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o faltas de regulación.⁷

La publicidad máxima de los actos, no únicamente es un fundamento del derecho a la información pública, sino un presupuesto necesario para su vigencia real y concreta. La publicidad misma, dota de legitimidad al quehacer estatal.

II. Ahora bien, uno de los puntos en controversia en el presente procedimiento, versa sobre la declaratoria de inexistencia, señalada por el MINSAL.

En este sentido, es importante mencionar que de acuerdo a lo establecido en el art. 73 de la LAIP, cuando la información solicitada que no se encuentre en los archivos de la unidad administrativa correspondiente, el oficial de información tomará las medidas pertinentes para localizarla en la dependencia correspondiente, y en caso de no encontrarla, expedirá una resolución que confirme su inexistencia.

³ CIDH- Caso Gomes Lund y otros Vs. Brasil. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, N° 219, párrafo 230.

⁴ An. 7 de la LAIP.

⁵ Relatoría especial para la libertad de expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico interamericano, segunda edición. 2012.

⁶ Ídem.

⁷ Ídem.



El propósito de dicha resolución es que el servidor emita una declaratoria, en la cual confirme en su caso, la inexistencia de la información solicitada, garantizando que efectivamente se realizaron las gestiones necesarias para la ubicación de la información de su interés y que las mismas fueron las adecuadas para atender a la particularidad del caso en concreto; es decir, dar certeza al solicitante del carácter exhaustivo de la búsqueda de la información solicitada.

En acotación a lo anterior, es atinente señalar que la inexistencia implica necesariamente que la información no se encuentra en los archivos de la autoridad – es decir, se trata de una cuestión de hecho- no obstante, que la dependencia o autoridad cuente con las facultades para poseer dicha información. En este sentido, la inexistencia es un concepto atribuible a la información solicitada.

Asimismo, este Instituto ha reconocido como causales que pueden dar lugar a la inexistencia de la información, las siguientes: *a) que nunca se haya generado el documento respectivo; b) que el documento se encuentre en los archivos del ente obligado pero, se haya destruido por su antigüedad, fuerza mayor o caso fortuito; y, c) que la información haya estado en los archivos de la dependencia o entidad y la inexistencia se derive de su destrucción, en este caso deberá verificarse si esta se realizó de conformidad con las disposiciones vigentes en ese momento, o bien, si la destrucción se hizo de manera arbitraria.*

De igual forma, este Instituto ya ha antedicho, los criterios emitidos por la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)⁸, en relación a la inexistencia de la información ha establecido que: “se deberá comprobar y motivar que la información solicitada no existe, y para ello, se tiene que acreditar que se realizó una búsqueda exhaustiva en los archivos materiales y en su caso, digitales consignando los requisitos que den certeza de que la búsqueda fue realizada de manera minuciosa, tales como: i) que se hizo llegar la solicitud de acceso a todas las áreas competentes que pudieran contar con la información requerida, con el propósito de que, en su caso la localizaran y manifestaran si se encontraba disponible; ii) que se realizaron las gestiones necesarias para la ubicación de la información y que estas fueron las adecuadas para atender el caso concreto; iii) que el criterio de búsqueda

⁸ Red de intercambio entre organismos y/o entidades públicas que desarrollan supervisión en funciones en Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública.

utilizado fue el adecuado: amplio y extensivo (es decir, no restrictivo); iv) que de la búsqueda efectuada no se localizaron documentos o información que den cuenta de lo solicitado y; v) la precisión, en su caso de que se procedió a la destrucción de la información por cuestiones de la vida útil, en los términos de la ley de que se trate. Cuando posterior al análisis de la inexistencia de la información, se determine que la misma debería de existir en virtud de que deriva del ejercicio de facultades, competencias o atribuciones de la autoridad (ente obligado) ésta deberá generarse o reponerse en los caso que sea posible”.

III. Dicho lo anterior y en relación al presente caso es necesario hacer las siguientes consideraciones:

a) En acotación a lo descrito en el romano I del presente análisis, es menester definir el término de información pública y para ello, la LAIP en su artículo 6 letra “c” determina que es aquella en poder de los entes obligados contenida en documentos, archivos, datos, base de datos, comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o actividades, que consten en cualquier medio, ya sea impreso, óptico o electrónico, independientemente de su fuente, fecha de elaboración, y que no sea confidencial. Dicha información podrá haber sido generada, obtenida, transformada o conservada por estos a cualquier título.

Con relación a la información solicitada referente a la *“copia certificada del documento que contenga el acto administrativo emitido por la autoridad correspondiente del Ministerio de Salud mediante el cual se nombra Director de la Región de Salud Central (sic)”* es importante mencionar que en la audiencia oral celebrada en esta sede, el ente obligado no señaló ningún motivo para la no entrega de la misma; y ya que este Instituto ha sostenido que todo acto administrativo emitido por la administración pública es considerado de carácter público, salvo las excepciones contempladas en la ley; la clasificación que esta merece es pública.

De igual forma, existe un interés público por conocer quiénes son los titulares de todas las regiones de salud a nivel nacional; es importante indicar que el acceso ciudadano oportuno, suficiente y garantizado a la información, relativa a la idoneidad y desempeño de las funciones públicas es una característica de un gobierno representativo, para el caso, los documentos que sustenten dichos nombramientos. Por lo que para salvaguardar el derecho



de acceso a la información pública del ciudadano establecido en el art. 2 de la LAIP, se deberá entregar la información relacionada en el párrafo anterior, mismo que había quedado pendiente de su entrega en la audiencia oral antes mencionada.

Ahora bien, en relación a la información correspondiente a las *"copias certificadas de los documentos, sean estos títulos, certificados, diplomas, etc., que acrediten la formación profesional del Gerente General de operaciones [REDACTED] (sic)"* cabe mencionar que esta información fue entregada por el ente obligado al ciudadano en la audiencia oral relacionada al presente caso. No obstante, el ciudadano quedó insatisfecho debido a que la información presentada fue en copias simples y no en copias certificadas como lo había solicitado el apelante.

En acotación a lo anterior, este Instituto ya se ha pronunciado al respecto, indicando que las hojas de vida y atestados constituyen información pública; pues, con esta no solo se cumple la finalidad de dar a conocer y comprobar la cualificación técnica, profesional y personal que debe examinar el ente competente de la elección de los profesionales, sino también el escrutinio público de la sociedad en dicho proceso.⁹

En este sentido y dado que la información es de carácter pública por lo mencionado en el párrafo anterior, se le deberá entregar la información relacionada a *copias certificadas de los documentos, sean estos títulos, certificados, diplomas, etc., que acrediten la formación profesional del Gerente General de operaciones Dr. Elmer Mendoza (sic)*, tal como lo solicitó el apelante.

b) Con respecto a la información relacionada a *"la copia certificada de la resolución ministerial N° 102 referentes a la concesión a las organizaciones laborales del MINSAL de tiempo laboral para desarrollar actividades sindicales (sic)"* se argumentó que la información es de carácter inexistente.

Ahora bien, es importante señalar que el MINSAL únicamente indicó que la misma no existe dentro de la institución, pero no se constató los procedimientos realizados para

⁹ LAIP, Resolución definitiva pronunciada a las a las catorce horas con cincuenta minutos del cinco de diciembre de dos mil dieciséis. Ref. NUE ACUM 135, 206, 207 y 244-A-2016

determinar que la misma es de carácter inexistente, ni tampoco que se haya consultado con todas las unidades correspondientes que pudieran contener esta información.

Por lo tanto, para tener una mayor certeza de los actos administrativos emitidos por el MINSAL, es procedente reorientar a dicho ente obligado, para que realice una nueva búsqueda de la información, en comento, con todas las unidades de dicho Ministerio, quienes pudieran tener dicha información, documentando todos las gestiones y procedimientos realizados. De corroborarse que en efecto, dicha información es de carácter inexistente, se deberá declarar la inexistencia de la misma, brindándole al ciudadano todas las gestiones y diligencias realizadas para la búsqueda de la información.

Asimismo, debido a que no hubo un pronunciamiento por parte del MINSAL con respecto a la información referente a *“la copia certificada de la resolución mediante la cual se concede tiempo laboral a los integrantes del sindicato de trabajadores de salud (SITRASALUD)”*, este Instituto considera procedente que se realicen las mismas diligencias mencionadas anteriormente para la localización de la información solicitada. De igual forma, si se comprueba que dicha información es inexistente, luego de haber realizado la búsqueda con todas las unidades pertinentes, se deberá declarar la inexistencia de la misma, brindándole al ciudadano todas las gestiones y diligencias realizadas para la búsqueda de la información.

Finalmente, este Instituto considera procedente modificar la resolución emitida por el oficial de información con fecha 27 de agosto del 2019, en relación a la información que no fue entregada.

Decisión del caso:

Por tanto, de conformidad con las razones antes expuestas y disposiciones legales citadas, y con los Arts. 6 y 18 de la Cr., 48, 94, 96 letra “d” y 102 de la LAIP, 79 y 135 de la LPA; y con relación a los argumentos brindados con respecto a la emergencia nacional., este Instituto, **resuelve:**

a) **Tener por recibido** el escrito presentado por [REDACTED] el día 28 de febrero del presente año.



b) Modificar la resolución del oficial de información del **Ministerio de Salud (MINSAL)**, de fecha 27 de agosto de dos mil diecinueve, en relación a la información que no fue entregada.

c) Ordenar al MINSAL, que en el plazo de tres días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación, entregue a [REDACTED] la consiguiente información: *“a) copia certificada del documento que contenga el acto administrativo emitido por la autoridad correspondiente del Ministerio de Salud mediante el cual se nombra Director de la Región de Salud Central; y b) copias certificadas de los documentos sean estos títulos, certificados, diplomas, etc., que acrediten la formación profesional del Gerente General de operaciones [REDACTED] (sic)”*.

d) Ordenar al MINSAL, que en el plazo de ocho días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación, realice lo sucesivo; una nueva búsqueda de la información relacionada a: *“copia certificada de la resolución ministerial N° 102 referentes a la concesión a las organizaciones laborales del MINSAL de tiempo laboral para desarrollar actividades sindicales y copia certificada de la resolución mediante la cual se concede tiempo laboral a los integrantes del sindicato de trabajadores de salud (SITRASALUD), con las unidades correspondientes que podrían tener la información relacionada, documentando cada procedimiento realizado. En el caso de no encontrarse la información en controversia, se deberá declarar su inexistencia, relacionando todos los medios probatorios y los hechos que surjan en dicha diligencia.*

e) Ordenar al MINSAL que en el plazo de tres días hábiles contados a partir del día siguiente del vencimiento del plazo mencionado en el literal d) de la presente parte resolutive, entregue a [REDACTED], la información relacionada en dicho literal; y en el caso de no encontrarla, deberá entregar la declaratoria de inexistencia junto con todas las diligencias de búsqueda, en el mismo plazo mencionado en este literal.

f) Ordenar al MINSAL, que por medio de su titular, dentro de las veinticuatro horas posteriores al vencimiento del plazo mencionado en los literal c) y e) de la presente parte resolutive, remita a este Instituto un informe de cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta parte resolutive, el cual incluya un acta en la que conste la documentación entregada al apelante en ambos casos, así como su recepción; bajo pena de iniciar el procedimiento

administrativo sancionatorio y la ejecución forzosa de las obligaciones, de conformidad a los Arts. 167 y 32 de la Ley de Procedimientos Administrativos –LPA-. Este informe puede ser remitido vía electrónica a la dirección: oficialreceptor@iaip.gob.sv.

g) **Remitir** el presente expediente a la **Unidad de Cumplimiento** de este Instituto para verificar la eficacia de esta resolución.

h) **Hacer saber** a las partes que contra este acto administrativo no cabe recurso en esta sede administrativa, de conformidad con el Art. 131 de la Ley de Procedimientos Administrativos, dejando expedito el derecho de acudir a la jurisdicción Contencioso Administrativo, si así se considerase necesario.


i) **Publíquese** esta resolución, oportunamente.

Notifíquese.-


PRONUNCIADO POR LAS COMISIONADAS Y LOS COMISIONADOS QUE LA SUSCRIBEN.

JJ/KR

...conforme a su original, con la cual se confrontó y para que lo proveído por este Instituto tenga su debido cumplimiento, se extiende la presente, a los diez días del mes de agosto de dos mil veinte.


José Augusto Hernández Eanes
NOTIFICADOR
IAIP



